

論説

開発における知識ネットワークの変遷 (Global Development Network の 15 年を振り返って)

林 薫
文教大学教授

1. ネットワークと ICT の発展

(1) ICT の発展とネットワーキングの急拡大

1990 年代後半、ICT 技術が急速に発展していく中で、開発関係者の中に一種のユーフォリアがあった。それは、ICT の発展が根本的に開発の世界を変えていくのではないかと、革命的な変化をもたらすのではないかとという期待だった。ICT 技術の進歩は、情報の流通量、流通速度の飛躍的増大をもたらし、開発問題へのソリューションを得る方法の多様化、迅速化をもたらした。従来、途上国においてプロジェクトや調査を実施する場合に必要な知識と情報は、それを得るためにさまざまなルートを通じて多大な時間と労力を必要とし、かつ得られた知識と情報も不完全なことも多かった。また、これらの情報へのアクセスに係る知識（および個人の人的ネットワーク）が専門性の重要な要素であった。例えば、マネジメントの面でも技術面でも、プロジェクトである種の問題に直面したとき、担当者の知識の範囲内で解決が与えられない場合には、資料調査を行い、当該担当者が利用可能な人的ネットワークの範囲内からリソース・パーソンを見つけ出し、ヒアリング、照会を行うという多大な労力と時間を要するプロセスをとってきた。現場にいるときは、一旦、本部に帰らなくては対応できないことが多かった。

もちろん、この制約を打破するためのネットワークの重要性は古くから認識されており、世界レベルでの知識を獲得するチャンネルとして個々の研究者や実務家の留学経験等のつながり、途上国の研究機関と先進国との協力協定の締結などさまざまな形で展開されてきた。1971 年に世銀の支援で成立した C G I A R (Consultative Group on International Agricultural Research) はそれをネットワークとして組織化した初期の例である。1970 年に設立されカナダの援助政策立案に係る調査研究活動を行ってきた「カナダ国際開発研究センター (I D R C)」は二国間機関として地道なネットワーク活動に取り組んできた。1990 年代後半以降の ICT の発展、とりわけ E-mail によるコミュニケーション、WEB サイトを通じた広範囲からの情報の収集、データベースへの容易なアクセスなどが、ネットワーク活動を行う環境を一変させ、新しい「ビジネスモデル」も可能にした。1990 年代末から 2000 年代の初めにかけては、ICT がどのように途上国の貧困層の生活を変えるかについての言説が溢れ、現在でいう e-commerce を利用して所得向上を実現した途上国村落の実例などがさまざまなフォーラムや国際

会議で話題になっていた。さらに、ICTの発展が知識の共有やローカルな知識の発掘も飛躍的に容易にしたことから、「開発における知識の役割」が大きな関心事項になっていった。

(2) 開発における知識の役割

世界銀行は開発のさまざまな分野で影響力が極めて大きい。ICTの発展と並行して Knowledge for all のイニシアティブを世銀が1990年代後半に開始したことは大きな意味をもった。1998年の世銀開発報告「開発における知識と情報」は、知識や情報の獲得・蓄積の差の発展にもたらす格差、IT技術の発展による格差の拡大（当時「デジタル・ディバイド」と言われていた）の懸念を、貧困削減への新たなチャレンジとしてとらえていた。知識の選択・採用・創造による「知識の獲得」、教育制度の充実等を通じた「知識の吸収」、新たな電気通信技術の導入による「知識の伝達」、情報に非対称性の緩和のための「情報開示」や「品質認証」などの対応が不可欠であり、これらの課題は途上国政府やそれを支援する国際機関、援助機関に大きな役割があるとしていた。

知識は公共財としての性格があり、民間の知識の創造・公開を促進するために公共部門がインセンティブを提供するか、もしくは公共部門が自ら創造・公開していく必要があるからである。開発に有用な知識が公共財と理解されたのは、知識にはある人が知識またはその一部を利用して、他の人がそれを使用することを妨げない「非競争性」、および知識がすでに公開されている場合、その知識を作り出した人が他人の利用を排除するのは困難という「非排除性」があるからである。この公共財としての性格からの知識生産の報酬が減少し、商業的動機に任せておいては過少供給になる。通常は、公的介入として知的所有権による保護が行われ、知識の生産者が費用の回収と公正な報酬を受ける。しかし、貧困を緩和し開発を促進する知識は誰によっても共有される必要があり、知的所有権による保護にはなじまない(Stiglitz 2000)。開発に有用な公共財としての知識の生産を促すためには、知識の生産にあたる調査研究機関やシンクタンクに継続的なサポートが必要であり、これらの背景が本稿のテーマであるGDN(Global Development Network)をはじめとするさまざまなプログラムの立ち上げにつながっていた。

(3) ICTとネットワークのオペレーション化

世銀(1998)の具体的なオペレーションへの反映として挙げられるのは、まずは世銀内部のナレッジ・マネジメントが開始されたことである。Knowledge for allでは、「知識共有・普及のための環境作り」、「人材育成(capacity building)」、「アクセスの拡大」、「調査研究支援、ネットワーク、コミュニティー」の4項目が柱とされていた。これに沿って1990年代から2000年代初にかけて、世銀によって次々とプログラムやプロジェクトが立ち上げられた。それらは以下のとおりである。

- (a) 知識共有・普及のための環境作り
- ・InfoDev (Information and Development) : 貧困緩和をターゲットに、ICT 技術を活用した経済・社会開発のためのパイロット的プロジェクトに対し、グラント支援を行う。
- (b) 人材育成 (capacity building)
- ・世界開発学習ネットワーク (Global Development Learning Network : GDLN) : 双方向テレビ、会議、インターネット衛星通信などを活用し、開発に関する各種の遠隔研修コースを提供する。
 - ・ワールド・リンク (World Links for Development) : 途上国と先進国の中等教育機関の間で共同学習プログラムを実施する。
 - ・アフリカ・バーチャル大学 (AVU) : アフリカ 15 カ国の 25 研修センターを結び、40 機関から、大学生・実務担当者向けのコースを提供した。当初はケニアの NPO により運営されていた。
- (c) アクセスの拡大
- ・IFC (International Finance Corporation) による融資 : 民間部門による ICT 投資への支援の拡大。
- (d) 調査研究支援、ネットワーキング、コミュニティー
- ・グローバル・ディベロップメント・ゲートウェイ (Global Development Gateway: GDG) : 開発に関連するあらゆる情報・知識のインターネット上での「入口」を提供する。
 - ・GDN : 本稿のテーマであり、開発に関する学際的な知識の創造・共有、および人材育成を通じて、適切な政策の実施を支援する。
 - ・グローバル・ナレッジ・パートナーシップ (Global Knowledge Partnership : GKP) : 開発のための情報コミュニケーション技術と知識へのアクセスを支援する各種のパートナーシップを推進。
 - ・ナレッジ・シェアリング・ネットワーク (Knowledge Sharing Network) : 世銀内部でのナレッジ・マネジメントの取り組みとして、各セクターやテーマ毎での知識共有の推進、最先端の知識マネジメント機関としての世銀を目指す
 - ・ディベロップメント・フォーラム (Development Forum) : 開発の諸課題に関して、インターネット上でのオンライン公開討論を、世銀のパートナー団体と共同で運営する。1998年10月以来、33件の討論に1万9千人が参加している。

当時、世銀の内外で、これらのプログラムは「乱立」ではないかという指摘があった。今日、GDNのように活動が継続しているものもあるが、今回、時間制約もありこれらのプログラムのその後を網羅する調査を行うことはできなかった。以下、筆者が1999年以降かかわってきた、GDNを通じて、ICTの発展によって触発されたネットワーク活動がその後どのように変遷しているか、それを通じてそもそもネットワーク活動とは何だったのか、論じてみたい。

2. GDN

(1) GDNの成立

GDNは1980年代の末から組織化が始まった地域の調査研究ネットワークに端を発する。1999年12月、ドイツのボンで第1回のGDN会合が開催され、世界の調査研究機関、援助機関、NGOなど幅広くから約500名が参加した。第2回会合は2000年12月に東京で開催された。その後、現在(2014年)まで活動が継続している。GDNのコンセプトは「途上国・先進国の研究者・実務者の間にネットワークを形成し、情報交換、知識の共有化、共同研究活動等を行い、さらに、これを通じて調査と政策の間の橋渡しを行う」ことである。開発の経験や蓄積された知識を共有化し、開発の有効性を高めること、共同研究活動などを通じて、途上国研究者・実務者の能力を高めることに、当初は最大の目的が定められていた。

(2) ネットワークのネットワークとしてのGDN

GDNの活動の核になるのは、1980年代末から順次世銀のサポートで立ち上げられた地域研究ネットワークであり、現在のところ下記の途上国の8ネットワークが活動を行っている。括弧内は事務局の所在地である。

- ・African Economic Research Consortium (ケニア・ナイロビ)
- ・Center for Economic Research and Graduate Education (チェコ・プラハ)
- ・East Asian Development Network (フィリピン・マニラ)
- ・Economic Education and Research Consortium (ロシア、モスクワ)
- ・Economic Research Forum (エジプト、カイロ)
- ・Latin American and Caribbean Economic Association (ボゴタ、コロンビア)
- ・South Asian Network of Development Institute (バングラデシュ、ダッカ)
- ・Oceania Development Network (フィジー)

また、途上国のネットワークを支援する位置づけで、北米、ヨーロッパ、日本にネットワークが設けられている。日本のネットワーク(GDN-Japan)のハブは国際協力機構研究所が担当している。これらをまとめる「ネットワークのネットワーク」としてGDNが位置づけられている。

(3) GDNの活動内容

前述のように、設立当初のGDNのミッションは「研究者のネットワーク形成支援」、「ネットワークを通じた研究活動」「調査研究の人材育成」が主なものであった。その後、現在まで続いている活動は以下のとおりである。

- ①GDN年次総会、各種会合 (調査結果の発表、研究者と政策立案者間の交流などを目的)
- ②地域のリサーチ・コンペティション (コンペティションを通じて調査テーマを選択)
- ③国際共同研究

- ④データ・イニシアティブ（データの幅広い利用を目指す）とWEBサイトプロジェクト（GDNet）（WEBサイトベースで開発に関する知識の交換を行う）
- ⑥国際開発賞（研究者や実務者の途上国開発への貢献を評価し、活動を奨励する）
- ⑦研究者トレーニング・プログラム（途上国の研究者に対するトレーニング）

（４）GDNのミッション

GDNの立ち上げに大きな役割を果たした当時世銀のチーフ・エコノミストであったスティグリッツは、GDN設立にあたって「世界広く知識を求め、固有の状況に適合して再創造する” Scan globally, reinvent Locally”」という標語で、知識の現地化の必要性を強調した。その現地化を知識習得プロセスとしてとりくみ、得られた知識を「再創造 (reinvent)」することに積極的な役割をすべき主体は「市民社会」であり、実際に知識のスキャンニングを行い、固有の条件に併せて再創造する役割を担うのは、市民社会の一部としての中立的な調査研究機関である (Stiglitz 2000)。ここからGDNにおいて途上国の調査研究機関、調査研究能力を強化すべきとする第一のミッションが導き出された。

スティグリッツは、知識の固有化・現地化の立場から、これまでの世銀の開発戦略に関する痛烈な批判も展開した。「国際機関はベスト・プラクティスをコンディショナリティーとして性急に押し付けすぎた。アクティブ・ラーニングも制度的進化も起こらなかった。またコンディショナリティーの押し付けは途上国の自らの問題解決能力、能力向上のためのインセンティブを阻害した¹」。国際機関の新たな役割は、知識のグローバルなスキャンニングの支援、情報のクオリティー・チェック、開発途上国同士で経験交流 (WBI) の支援などの媒介的なものとなる。GDNはまさにこの役割を担うべく登場することとなった。

第二のミッションは人材育成である。開発における途上国のオーナーシップの実現には、それを支える知識のベースが欠かせない。「DAC新開発戦略」(International Development Strategy: IDS)における途上国のオーナーシップの重視や、当時世銀から新たな基軸として打ち出された「包括的開発のフレームワーク (comprehensive Development Framework: CDF)」や「貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) などのマルチ・ステイクホルダー型の調整の枠組み」は、開発を左右する鍵が、開発途上国自らの問題認識に基づく主体的な適切な政策・施策・事業の実施という認識で共通する。よい政策の基礎には途上国自身が自らの国の問題点を分析、処方箋を書ける能力が必要であり、そのためには政策指向の調査を効果的に行い、それを政策担当者 (policy maker) に提供しなければならない。そのような研究は途上国政府の官僚機構や二国間、多国間ドナーのバイアスから、自由で中立で、真に科学的なものでなければならない。また、よい政策は市民社会の中からくみ上げていかなければならない、このため、調査・研究活動は市民社会に根差したものでなけ

¹ Stiglitz (2000) p.32

ればならない。

このように、GDNで考えられた知識の役割はグッド・ガバナンスと表裏一体の問題であった。また政府機構が弱体な場合にNGOと並んで調査研究機関が政府の機能を補完する役割も重視されていた。GDNはこの一連のプロセスに、研究、政策形成の両面でキャパシティー・ビルディングの役割を担おうとしたのである。

しかし、「知識」と「人材」というGDNのミッションの両義性が、最初の10年間ほどは、GDNの役割とその効果の把握を不明確にしてきたといえる。

3. GDNの15年 ネットワーキングとは何だったのか？

1999年以來、GDNは活動を継続している。当初は世銀の活動の一つとして始まったが、2001年には世銀から独立し、米国法による非営利法人となった。さらに2007年には国際機関へと発展している。本部はインドのニューデリーに設置され、国際機関としての4か国が加盟国になり、総会も定期的に開催されている。この間、14回の年次総会には毎回400名以上の参加者を得て、その時々の喫緊の開発課題について議論を重ねている。国際共同研究も1999年に着手された「成長の要因」(Explaining Growth)をはじめとして10件以上が完成している。地域ネットワークによるリサーチ・コンペティションは8つの地域ネットワークで積極的に展開されている。外部、内部の評価は数年間隔で行われているが、最近の2013年に実施された外部評価も積極的な評価結果をGDNに与えている。年次会合の参加者に対する満足度評価も良好である。

一方で、15年を経たところでGDNはさまざまな課題に直面している。それはICTの急速な発展を契機として急成長をしてきたネットワークを振り返ることでもある。

(1) あたりまえのことになったネットワーク

「ICTの発展が根本的に開発の世界を変えていく」というユーフォリアが存在したのはせいぜい2000年代初までではなかったかと思う。E-mailによるコミュニケーションやデータへのアクセスはあっという間に日常のことになった。むしろ今では、これらがなかった時のことを思い出す方が難しい状況である。ネットワークによって研究者、実務家、政策担当者のコミュニケーションは飛躍的に円滑化し、深化した。しかし、この限界効用が認識されていたのは2001年～2003年くらいまでだろう。2004年くらいになると、研究者の研究成果、見解、活動などがインターネットのサイトやブログなどで公開されるのは普通のことになり、さらに最近ではフェイスブック等のSNSが日常のコミュニケーションの道具として、これらのWEB情報を媒介する大きな役割を果たしている。データベースに関しては、例えば世銀のDatabankのように膨大なデータベースの中から一瞬でデータをダウンロードし、表計算ソフトで統計的な分析す

るような作業が、きわめて短時間で出来るようになった。今や、これらのことは当たり前になり、特段話題にもならなくなっている。

(2) 組織化されたネットワークは必要なのか？

このような状況で、まずその存在意義が問われてくるのが「ネットワークを組織化する」ということの必要性である。GDNのようにネットワークをネットワークでつないで、参加者の臨界量（クリティカル・マス）を形成し、その中で新しい知識の創造をはかっていくというコンセプト自体は妥当性を失っていないが、それを「ハブ&スポーク」型の組織とする必要性は自明なものではなくなっている。「ハブ&スポーク」型の組織あるいはコンセプトを駆逐しようとしているのが「ウェブ」型の自生的なネットワークである。

2000年代の最初の10年の中ごろに明らかになったGDNの現実には、GDNが新たな知識の生産ではさしたる成果もあげていないし、国際的なアジェンダに対する影響力もないということである。GDNの組織化されたネットワークによる国際共同研究は中央集権的な資金配分やスケジュール管理を中心としていた。地域のネットワークの中でも中央集権的な配分と管理が行われていた。この結果、極めて多くの研究者が研究に参加することになった。この結果出てきた共同研究は、多くの事例をベースに、客観的かつ証拠に基づいた分析により、一面的でバイアスのかかった言説やナラティブの発生を防止することに大きな効果があった。しかし、そこにどうして大きなインパクトが感じられないかといえば、多くの力のそろった（均質な）研究者が参加することにより、問題設定も分析も結論も「角がとれて」しまうからである。このような知識形成であれば、なにも大がかりなネットワークの組織化を行わなくても、あるテーマに関心をもった研究者が便利になった状況のなかで連絡をとりあっていけば十分に可能であるし、費用もかからない。

このような状況を象徴するのがGDNのコア・ファンディング獲得の困難である。特定のテーマの国際共同研究は比較的資金の確保が容易である。問題はGDNという組織それ自体を維持するための「経常経費」分の資金確保が困難なことである。特定の研究プロジェクトに対して資金を拠出するドナーも、日常の組織維持経費にまでは支援は難しい。これまで、この部分の資金はもっぱら世銀がDGF（Development Grant Facilities）を通じて支援してきた。世銀の支援は1999年のGDN設立当初より、時間的なものとされ、3年ごとに評価が行われて更新されながら、世銀の方針にしたがって漸減してきた。世銀は資金源の多様化をGDNに求めていたので、それは一応の成果を見たことになる。しかし、世銀以外のドナーはもっぱら共同研究のような「プロジェクト」にしか関心がない。現状は、このようなプロジェクトへの支援から、ドナーの了解を得たうえで一定割合を「オーバーヘッド」として一般経費に充当しているというのが現状である。

本当に求められているのはネットワークを活用した研究プロジェクトであり、ネット

ワーク組織そのものではないということである。上記のDGFは世銀の方針変更にと
もない、あと数年でコア・ファンディングへの資金拠出機能を廃止する方向である。
DGFからコア・ファンディングの支援を受けてきたのはGDNだけではなく、伝
統あるCGAIRも同様である。世銀の支援を受けたネットワーク活動は今転機にあ
るといえる。また、GDNのWEBデータベースであるGDNetは英国援助庁(DfID)
による支援が続けられてきたが、DfID自身による高評価にもかかわらず、2014年6月
に、当初の協力期限に到達するとともに、事業は終了となった。もはや、GDNとし
て独自のデータベースを置く必要がないほど、データへのアクセスは容易になったと
いう変化を反映した動きである。

(3) 知識の創造より人材の育成に重点を置くGDN

GDNのなかで議論されてきたことの一つは、「世界第一級の知識の生産」とその共有
を目指すのか、「若手研究者の育成」を目指すのかということである。確かにGDNの
創設時には「世界第一級の知識の生産」とその共有がGDNのミッションとされてい
た。しかし、GDNの活動が10年ほどの経過を経たところで、「若手研究者の育成」
に重点を置くべきであるという意見がGDNの組織内(会長・理事会)で強くなり、
2011年にはGDNのビジネスプランの根幹として位置づけられるに至った。これは10
年たって「知識の生産」においては顕著なインパクトを示すことができなかつた一方
で、地域のリサーチ・コンペティションや日本政府が支援している「国際開発賞」な
どが若手研究者の育成において成果を上げてきているという内外の評価を反映してい
る。これらのプロジェクトには中央集権的な資金の配分が実施には不可欠であること
から、組織としてのGDNが引き続き果たすべき役割がある。そして、GDNはこの
「若手研究者の育成」を中心的なミッションとして強調しながら、今日に至っている。

(4) ネットワーキングとは何だったのか

15年間のGDNの活動を顧みて、ネットワーキングは確かに進化し、深化しつ
つある。しかし、それはネットワークという特別の組織を必要とするものではなく、
ICT時代以前からあった「社会関係資本」の延長線上に回帰しつつある、あるいは
そもそもそのようなものだったと見ることができる。結局は、従来からあるアナログ
の人間関係が基礎となってネットワークが形成されている。GDNにしても、コアと
なる参加者、とくにリーダー・クラスは、世銀の内部にいたか、あるいは、以前より
支援を受けていた研究者が半ば「ファミリー」としGDNを動かしているのが現実で
ある。現実にはGDNの理事会など幹部の間では「GDNファミリー」という言い方が
よくなされる。ただ、従来からの延長線上のあるとしても、ネットワークへの参入障
壁は低くなった。また、ネットワークの中の情報の交換量、交換速度はけた違いに増
加していることは明らかである。その結果、国際共同研究の進行速度や生産性が大幅
に向上しているのも明らかである。

この15年間でネットワーキングがどれだけ世界を、特に開発協力の世界を変えたの
かを判断することは現時点ではまだ難しい。ただ、量的、質的に大きな変化が生じて

いるだろうことは事実である。また、知識や情報の共有も劇的に進化していることは体験的にも明らかであるが、評価を行うに必要な情報、データがまだ利用可能ではない。1999年のWTOシアトル総会が、E-mailやWEBベースのコミュニケーションで連絡を取り合ったNGOの動員で中止の憂き目に至ったときに、これが国際社会の大きな変化につながるのではないかという議論があった。「ネティズン」という言葉まで生まれた。その後、「ネティズン」が数億人から数十億人になり、世界の人々の結びつきが進化し、国際社会そのもののありかたに変化を与えており、このことは誰しもが実感できるが、どのように変化したかについて理解することはまだ難しい。同じように、ICTの発展、およびそれに触発されたネットワーキングがどれだけ開発援助を変えたかについても、評価はまだ尚早だと思われる。ただ、速度と量はけた違いになったが世界は基本的に変わっていないし、人々はいまだに国境、言語、貧富の差で分断されているというのが、15年間ネットワーキングに携わってきた私の率直な感想である。

<参考文献>

朽木昭文 (2004) 「貧困削減と世界銀行—9月11日米国多発テロ後の大変化」 アジア経済研究所, 2004年9月

林 薫 (2001) 「開発における知識ネットワークの可能性と課題」 国際協力銀行『開発金融研究所報』第6号 78-99頁

林 薫 (2005) 「開発における知識ネットワークと国際社会」 国際協力銀行『開発金融研究所報』第24号 56-77頁

(アルファベット順)

GDN: Annual Report (2002-2004) およびWEBサイト <http://www.gdn.int/>

Haas, P. M. (1992a) “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization* 46,1, Winter 1992, pp.1-35

Haas, P. M. (1992b) “Banning chlorofluocarbons: epistemic community effort to protect stratospheric ozone”, *International Organization* 46,1, Winter 1992, pp.187-224

Stiglitz, J. (2000), “Scan globally, reinvent locally: knowledge infrastructure and the localization of knowledge”, Stone, D. ed. *Banking on Knowledge*, 2000, London, Routledge, pp.24-43